

HASIL SEMINAR FAKULTAS HUKUM UGM MENGENAI PERADILAN ADMINISTRASI NEGARA TANGGAL 22 MARET 1986

PENGANTAR

Pada tanggal 11 Februari 1986, DPR-RI, khususnya Komisi III-nya, mengadakan public hearing dengan Fakultas Hukum UGM Yogyakarta, untuk mendapat masukan dalam rangka persiapan pembahasan RUU tentang Peradilan Administrasi Negara yang akan diajukan oleh Pemerintah.

Untuk dapat memberi sumbangan pikiran yang lebih konkrit, sebagai tindak lanjut Fakultas Hukum UGM menyelenggarakan seminar 1 hari yang dilaksanakan pada tanggal 22 Maret 1986. Sebagai pembawa makalah ditunjuk Seksi Hukum Tata Pemerintahan dan Seksi Hukum Tata Negara. Dua makalah dengan judul (1) Sumbangan Pikiran Dalam Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, dan (2) Menyongsong Pembentukan Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, berhasil dibahas secara tuntas.

Dalam rapatnya tanggal 5 April 1986, Steering Committee berhasil merumuskan beberapa kesimpulan yang merupakan penda-

pat/pikiran dari Fakultas Hukum UGM. Rumusan kesimpulan tersebut meliputi (1) Istilah yang digunakan, (2) Eksistensi PAN, (3) Hukum Materiil (HAN), (4) Kompetensi PAN, (5) Peradilannya, (6) Struktur Peradilan Administrasi Negara, (7) Kedudukan Hakim PAN, (8) Susunan Persidangannya, (9) Justisiabel dan (10) Hukum Acara dalam PAN.

Kesimpulan tersebut semata-mata dilandasi oleh pemikiran akademis, yang melandaskan diri pada teori-teori juridis, baik yang ada dalam hukum positif, maupun teori-teori dari para sarjana lainnya. Oleh karenanya, rumusan yang dikemukakan lebih merupakan "das Sollen-nya", yang berarti bagaimana seharusnya bentuk serta pelaksanaan PAN di Indonesia.

Semoga sumbangan pikiran/pendapat dari Fakultas Hukum UGM ini ada gunanya bagi DPR pada khususnya dan negara serta bangsa pada umumnya.

Yogyakarta, akhir April 1986.

Fakultas Hukum UGM,

I. Peristilahan

Dalam disiplin HAN, peradilan terhadap sengketa administrasi disebut dengan beberapa istilah, antara lain PAN, PTUN, dan PTU Pem.

Fakultas Hukum UGM berpendapat bahwa istilah yang paling tepat adalah *Peradilan Administrasi Negara*. Pendapat ini didasarkan atas beberapa argumentasi sebagai berikut :

1. Penyebutan suatu hukum formal, paralel dengan penyebutan kaidah hukum materiilnya. Karena hukum materiilnya digunakan istilah Hukum Administrasi Negara, maka tepatlah kiranya apabila peradilannya disebut pula Peradilan Administrasi Negara. Sedangkan mengapa digunakan istilah HAN, akan dirumuskan dalam bab berikutnya.
2. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Fakultas Hukum Universitas Pajajaran Bandung pada tahun 1975 menyatakan bahwa 38 responden (50%) berpendapat lebih tepat digunakan istilah HAN dan PAN.
3. Konsorsium Ilmu Hukum dan Dirjen Pendidikan Tinggi dalam penetapan kurikulum inti bagi Fakultas Hukum, digunakan pula istilah Hukum Administrasi Negara.

II. Eksistensi Peradilan Administrasi Negara

Fakultas Hukum UGM berpendapat, bahwa eksistensi PAN di Indonesia dewasa ini sangat diperlukan. Pendapat ini melandaskan diri pada berbagai pertimbangan sebagai berikut :

1. Landasan teoritis.

- a. Perbuatan administrasi (administratieve handeling) merupakan suatu perbuatan hukum yang menciptakan hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara aparat administrasi dengan individu ataupun sesama aparat administrasi itu; sendiri. Apabila timbul suatu kerugian sebagai akibat dari perbuatan tersebut perlu adanya peradilan yang berfungsi sebagai wasit dalam mengembalikan kegoncangan yang timbul karena adanya kerugian tersebut. Jelaslah kiranya bahwa kehadiran PAN merupakan sarana mutlak dalam menegakkan keadilan administrasi (*administrative justice*).
- b. Julius Stahl berpendapat, bahwa salah satu barometer pengukuran bobot suatu negara hukum adalah ada tidaknya PAN pada negara ybs. Hipotesa yang digunakan semakin baik peranan Lembaga PAN dalam suatu negara, semakin tinggi kadar negara hukum dari negara tersebut, sebaliknya semakin ren-

dah mutu Lembaga PAN tersebut semakin merosot kadar negara hukumnya.

2. Landasan Yuridis

a. Penjelasan UUD 1945, menegaskan bahwa Indonesia negara hukum (*rechtsstaat*). Ini berarti bahwa asas legalitas perlu ditegakkan dalam pelaksanaan pemerintahan di Indonesia. Dalam penegakan asas ini, khususnya dalam pengawasan fungsi administrasi, diperlukan adanya PAN. Tanpa adanya lembaga ini, pemberian perlindungan hukum kepada pihak administrasi sulit terwujud.

b. Pasal 27 UUD 1945, menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam Hukum dan Pemerintahan, dan wajib menjunjung Hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Ini membuktikan bahwa UUD 1945 menganut asas *equality before the law*. Konsekuensi selanjutnya, Pemerintah sendiri sebagai pihak yang melayani kepentingan umum dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, harus terkontrol dengan baik, jangan sampai perbuatannya justru menjurus pada diskriminasi terhadap sesama warga negara. Tanpa adanya lembaga PAN sebagai pengontrol Pemerintah, prinsip *equality before the law* sulit terwujud.

3. Landasan sosiologis

a. Perbuatan administrasi merupakan perbuatan hukum yang bersifat sepihak (*eenzijdig/unilateral*). Ini berarti kedudukan hukum Pemerintah sebagai pihak yang berbuat lebih tinggi daripada kedudukan hukum lawan berbuat. Dalam keadaan yang demikian, Pemerintah dengan mudah memaksakan kehendaknya, yang tendensinya dapat menimbulkan kerugian bagi administrasi. Dengan adanya Lembaga PAN, keadaan yang demikian dapat dihindari.

b. Dengan meningkatnya kesadaran hukum dalam kehidupan masyarakat, anggota masyarakat akan selalu memperjuangkan hak-haknya, seandainya terjadi hambatan dalam pelaksanaan hak tersebut. Apabila penghambatannya justru Pemerintah, masyarakat akan bertanya ke mana upaya hukum dapat diajukan. Suatu kenyataan, karena ketidakpuasan masyarakat dengan lembaga-lembaga yang telah ada, mereka berduyun-duyun mohon keadilan kepada DPR sebagai wakil mereka, yang sebenarnya secara yuridis tidak berhak menerima pengaduan tersebut, mengingat DPR bukan lembaga peradilan.

III. Hukum Materiil

Fakultas Hukum UGM menggunakan istilah Hukum Adminis-

trasi Negara, mengingat istilah ini yang paling dapat mencerminkan materi yang terkandung dalam disiplin ilmu tersebut.

HAN merupakan kaidah hukum yang mengatur tentang proses pemberian pelayanan oleh Negara kepada warganya (*public service*). Bertitik tolak dari pengertian tersebut jelaslah bahwa Administrasi Negara mempunyai arti yang luas, yakni kombinasi antara (1) tata pemerintahan, (2) tata usaha negara, (3) administrasi (*administratie/staatsbeheer*), (4) pembangunan (*ontwikkeling*) dan (5) pengendalian lingkungan. Dalam perkembangannya, bidang-bidang tersebut menciptakan disiplin hukum tersendiri, yakni (1) Hukum Tata Pemerintahan, (2) Hukum Tata Usaha Negara, (3) Hukum Administrasi dalam arti sempit (*statsbeheer*), (4) Hukum Tata Pembangunan dan (5) Hukum Tata Guna Lingkungan.

Dapatlah disimpulkan bahwa materi HAN meliputi ke-lima disiplin hukum tersebut di atas.

Selanjutnya Fakultas Hukum UGM berpendapat, bahwa hukum materiil yang ditegakkan oleh PAN hanyalah HAN saja, tidak termasuk HTN, sebab masalah ketatanegaraan bukanlah kewenangan lembaga yudikatif, melainkan merupakan kompetensi lembaga-lembaga konstitutif.

IV. Kompetensi PAN

PAN memeriksa dan mengadili

sengketa administrasi. Suatu sengketa dapat diklasifikasikan sebagai sengketa administrasi, apabila salah satu pihak atau keduanya merupakan aparat administrasi negara yang sedang melaksanakan fungsinya, dan hukum materiil yang dapat diterapkan terhadap penyelesaian sengketa tersebut merupakan HAN.

Sehubungan dengan ini, Fakultas Hukum UGM berpendapat, bahwa PAN berkompeten untuk mengadili perbuatan pemerintah, baik yang *rechtmatig* maupun *onrechtmatig*, yang dianggap merugikan oleh pihak lawan berbuat.

Meskipun demikian, terhadap kewenangan ini, perlu diadakan pembatasan-pembatasan sebagai berikut :

1. Selama terhadap perbuatan melawan hukum (oleh penguasa) diterapkan kaidah pasal 1365 BW, maka hal tersebut menjadi kompetensi Peradilan Perdata, sebab dalam hal ini hukum materiil yang diterapkan bukan HAN melainkan hukum perdata.
2. Berdasarkan tata kehidupan bernegara berdasarkan UUD 1945, perbuatan Pemerintah selaku *Penguasa* tidaklah dapat diganggu gugat, demi kewibawaan serta terwujudnya strong government. Perbuatan *Penguasa* ini dimanifestasikan dalam hak-hak prerogatif Presiden dan semua perbuatan

yang berorientasi pada kepentingan umum.

Di samping fungsi yudikatif, kepada PAN disampiri pula fungsi administratif, yakni memberikan nasehat/pertimbangan administrasi kepada pihak Pemerintah baik pusat maupun Daerah.

Apabila terjadi jurisdic tiegeschiel antara sesama Lembaga PAN atau antara PAN dengan Peradilan yang lain, MA-lah yang berhak untuk memutuskannya.

V. Sistem PAN

Fakultas Hukum UGM berpendapat, bahwa dalam penyelesaian sengketa administrasi, dapat digunakan dua sistem secara berbareng, yakni sistem administratieve beroep dan sistem administratieve rechtspraak. Sistem yang pertama merupakan banding administrasi yang ditujukan kepada aparat administrasi yang hierarkhis lebih tinggi tingkatnya, sedangkan sistem yang kedua merupakan penyelesaian sengketa administrasi oleh lembaga (pengadilan) yang bukan bagian dari administrasi maupun eksekutif. Dalam pemeriksaan beroep, lebih dititik beratkan pada unsur doelmatigheid dan unsur beleid, sedangkan dalam rechtspraak lebih menitik beratkan pada unsur rechtmatigheid-nya.

Apabila pihak administrabele belum puas dengan beschikking yang ditetapkan dalam tingkat beroep, dapat mengajukan perka-

ranya lebih lanjut pada PAN. Dengan demikian seorang administrabele dapat memilih, apakah pengaduannya ditujukan melalui beroep, ataukah langsung mengajukan gugatannya kepada Lembaga PAN. Akan tetapi, apabila para pihak yang bersengketa adalah sesama aparat administrasi negara, diwajibkan (keharusan) untuk mengajukan masalahnya dalam tingkat beroep. Hal ini perlu, demi kesatuan dan persatuan korps administrasi negara itu sendiri.

Perlu ditetapkan pula, bahwa pengajuan perkara melalui beroep hanya dapat dilakukan satu kali saja, jadi tidak dikenal adanya beroep tingkat banding.

VI. Struktur Organisasi Peradilan Administrasi Negara

Fakultas Hukum UGM berpendapat, bahwa Lembaga Pengadilan yang memeriksa dan mengadili sengketa administrasi negara harus merupakan lembaga yang berdiri sendiri (mandiri), bukan merupakan bagian atau kamar dari lembaga lain.

Hal ini atas dasar alasan sebagai berikut :

1. Dalam penjelasan terhadap pasal 24 dan 25 UUD 1945, ditegaskan, bahwa Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan yang lain. Oleh karenanya, dalam menegakkan keadilan dalam bidang administrasi, diperlukan suatu

Lembaga Pengadilan yang mandiri, lepas dari pengaruh kekuasaan yang lain.

2. Dari empat jenis peradilan yang ditentukan dalam UU No. 14 tahun 1970, tiga di antaranya telah membentuk suatu lembaga Pengadilan yang mandiri, yakni Pengadilan UMUM, Pengadilan Militer dan Pengadilan Agama. Paralel dengan ini maka wajarlah apabila Pengadilan dalam lingkup peradilan administrasi merupakan suatu lembaga yang berdiri sendiri.

Sesuai dengan lembaga pengadilan dalam peradilan yang lain, (berdasarkan UU No. 14 tahun 1970), Fakultas Hukum UGM berpendapat, bahwa dalam penyelesaian sengketa administrasi diperlukan adanya tiga jenjang peradilan, yakni (1) peradilan administrasi tingkat pertama, (2) peradilan administrasi tingkat banding dan (3) peradilan administrasi tingkat kasasi. Peradilan tingkat pertama merupakan kompetensi Pengadilan Administrasi, pengadilan tingkat banding merupakan kewenangan Pengadilan Tinggi Administrasi dan kasasi administrasi merupakan kompetensi Mahkamah Agung. Pengadilan Administrasi berada di ibukota Kabupaten atau Kotamadya dengan wilayah hukum sama dengan Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi Administrasi berada di ibukota propinsi, dengan wilayah hukum yang sama dengan Peng-

adilan Tinggi. Sedangkan pada MA diadakan Hakim Agung Administrasi.

Guna menciptakan kebebasan kekuasaan kehakiman sebagai dikehendaki oleh UUD 1945, maka tepatlah apabila pengelolaan PAN ini, baik secara operasional, administrasi maupun finansial diserahkan kepada MA sebagai Lembaga Peradilan tertinggi. Pendapat ini didasarkan atas suatu kekhawatiran, apabila Lembaga PAN ini masih ada ketergantungan pada suatu Departemen, maka pengaruh kekuasaan eksekutif mudah masuk dalam proses penegakan keadilan administrasi.

VII. Kedudukan Hakim Peradilan Administrasi Negara

Paralel dengan Lembaga PAN yang mandiri, maka Hakim PAN pun merupakan Hakim yang mandiri, bukan merupakan hakim yang dipinjam/diambilkan dari lembaga lain.

Demi tegaknya administrative justice yang obyektif, Fakultas Hukum UGM berpendapat, *tidaklah tepat* apabila Hakim PAN berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pendapat ini didukung suatu argumentasi, bahwa dalam sengketa administrasi salah satu pihak yang berperkara atau justru kedua-duanya adalah aparat pemerintah. Apabila pihak yang mengadili berada dan termasuk dalam lingkungan pemerintah (eksekutif), maka yang tercipta

hanyalah PAN yang semu (oneige-lijke rechtspraak). Lagi pula dengan adanya status PNS pada Hakim PAN ini, maka kebebasan Hakim sebagai dikehendaki oleh UUD 1945 tidak akan terwujud.

Seyogyanya bagi Hakim PAN ini diberikan status sebagai Pejabat Negara, yang pengelolaannya langsung di bawah MA sebagai Lembaga Tinggi Negara. Hal ini logis, mengingat aparat dari Letina yang lainpun merupakan Pejabat Negara, seperti para Menteri Negara, Anggota DPR, Anggota DPA dan Anggota Bepeka.

Selanjutnya Fakultas Hukum UGM berpendapat, bahwa para Hakim Administrasi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usul DPR. Sedangkan Hakim PAN juga diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usul MA. Masalah pengaturan lebih lanjut yang mengenai masa jabatan, hak dan kewajibannya, pengaturan pensiun dan sebagainya dapat diatur dalam peraturan perundangan tersendiri.

VIII. Susunan Persidangan PAN

Hakim PAN harus mandiri, yang berarti tidak dibenarkan apabila Hakim PAN ini diambilkan dari Hakim atau pejabat dari lembaga lain. Dengan demikian tidak dibenarkan apabila seorang Hakim PAN ini merangkap jabatan yang lain, baik jabatan dalam lembaga yudikatif maupun lembaga lainnya.

Fakultas Hukum UGM berpendapat, bahwa pemeriksaan sengketa administrasi harus dilakukan secara majelis, sedangkan para Hakim PAN harus terdiri dari para ahli (expert) yang memiliki keahlian dalam berbagai disiplin ilmu. Dengan demikian Hakim PAN terdiri dari ahli hukum, ahli pemerintahan, ahli politik, dan ahli kemasyarakatan (sosiologi). Pendapat ini atas dasar suatu pemikiran, bahwa perbuatan pemerintahan, yang menjadi sebab timbulnya sengketa administrasi, lahir karena landasan yang kompleks. Suatu perbuatan pemerintahan, di samping berlandaskan faktor yuridis, kadang-kadang berlandaskan pula pada faktor politis, ekonomi, filosofis ataupun faktor sosiologis. Sehubungan dengan ini apabila penilaian terhadap perbuatan pemerintahan ini hanya didasarkan pada satu tolok ukur saja, maka keadilan yang diciptakan tidaklah bersifat obyektif.

Penilaian terhadap suatu perbuatan pemerintahan, meliputi benar tidaknya perbuatan tersebut (rechtmatigheid), berguna tidaknya perbuatan itu bagi kepentingan umum (doelmatigheid), dan juga bijaksana tidaknya perbuatan yang dilakukan (beleid).

Dalam persidangan PAN Hakim PAN bertindak sebagai wasit yang aktif dalam mencari dan menemukan kebenaran materiil atas dasar tolok ukur yang kompleks tersebut.

IX. Justitiabel

Karena dalam sengketa administrasi, salah satu pihak yang berperkara atau kedua-duanya adalah aparat administrasi negara, maka pencari keadilan administrasi adalah pihak yang merasa dirinya dirugikan sehubungan dengan perbuatan pemerintahan tertentu. Dengan demikian justitabel dalam PAN dapat berbentuk perseorangan, lembaga swasta ataupun publik, dan dapat berbentuk aparat administrasi negara sendiri.

X. Hukum Acara dalam Peradilan Administrasi Negara

Yang dimaksud dengan Hukum Acara Administrasi Negara (administratief Procesrecht) adalah kaidah hukum (norma) yang mengatur tata cara penyelesaian sengketa administrasi yang dilakukan di hadapan administratieve tachtter. Acara dalam administratieve beroep telah diatur secara inklusif dalam peraturan perundangan yang bersangkutan. Misalnya proses pemeriksaan PNS yang tidak disiplin telah diatur dalam PP No. 30 tahun 1980, dan sebagainya.

Fakultas Hukum UGM berpendapat, bahwa dalam pemeriksaan dan peradilan sengketa administrasi, pada prinsipnya dapat digunakan Hukum Acara Perdata yang termuat dalam HIR. Hanya saja karena kekhususan

sengketa administrasi itu sendiri, dalam penerapan HIR ini harus diperhatikan hal-hal yang bersifat khas ini.

Selanjutnya Fakultas Hukum UGM berpendapat, bahwa dalam beracara di muka persidangan PAN, hendaknya diperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Prinsip beracara cepat, sederhana dan murah biayanya;
2. Prinsip musyawarah untuk mufakat, yang berarti Lembaga PAN selalu berusaha mewujudkan titik temu antara pihak yang bersengketa, sehingga dapat terwujud perdamaian. Oleh karenanya kemungkinan perdamaian ini harus selalu terbuka selama belum ada keputusan Pengadilan.
3. Prinsip memberikan perlindungan hukum yang seimbang terhadap kepentingan umum dan kepentingan perseorangan maupun kepentingan golongan.
4. Prinsip mencari kebenaran materiil atas dasar situasi dan kondisi yang sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.

CATATAN

Sebagai telah ditegaskan dalam pengantar, bahwa rumusan pendapat tersebut di atas, semata-mata didasarkan atas pertimbangan akademis yang bersifat teoritis. Oleh karenanya rumusan yang berhasil dikemukakan merupakan rumusan

yang bersifat "das Sollen", apa yang seharusnya terwujud atas dasar teori yang ada.

Sehubungan dengan ini, Fakultas Hukum UGM menyadari sepenuhnya, kemungkinan besar rumusan yang dikemukakan sulit untuk dapat diterapkan, karena situasi dan kondisi yang belum menunjangnya.

Dilandasi atas kesadaran tersebut, maka Fakultas hukum UGM mengajukan beberapa alternatif sebagai berikut :

1. Sehubungan dengan istilah yang digunakan dalam hukum positif (UU No. 14 tahun 1970) adalah Peradilan Tata Usaha Negara, maka seandainya istilah ini yang digunakan bukanlah merupakan masalah yang prinsipil, asalkan lingkup dan pengertian Tata Usaha Negara dianggap sama dengan lingkup dan pengertian Administrasi Negara.
2. Demikian pula karena UU No. 14 tahun 1970 menghendaki agar dalam hal administratif dan finansial setiap peradilan bertanggung-jawab kepada Departemen masing-masing, maka hal yang demikian tidak dapat dihindari oleh PAN. Apabila demikian kenyataannya, seyogyanya pengelolaan masalah administrasi dan finansial PAN diserahkan kepada Menteri Pendaan Gunaan Aparatur Negara (MENPAN). Hal ini atas dasar pemikiran, adanya sin-

kronisasi antara fungsi MEN-PAN dengan fungsi PAN, yang tujuannya untuk menciptakan clean and strong government.

3. Apabila demikian halnya, sebagai diatur dalam UU No. 2 tahun 1986, maka kedudukan Hakim PAN tetap sebagai Pegawai Negeri Sipil. Meskipun demikian, hendaknya dibedakan antara status Hakim dan status PNS. ini. Sebagai Hakim, langsung bertanggung-jawab kepada MA, dan sebagai PNS bertanggung-jawab kepada Departemen/Lembaga Non Departemen yang mengelolanya.
4. Dalam sistem peradilannya, perlu dipikirkan kemungkinan terbentuknya lembaga ombudsman di Indonesia. Hal ini akan membantu pelaksanaan PAN, karena bobot perlindungan hukum yang diberikan kepada administrabele semakin sempurna. Fakultas Hukum UGM berpendapat, bahwa eksistensi Lembaga Ombudsman ini tidak bertentangan dengan UUD 1945 sebagai dasar negara.